



Strates

Matériaux pour la recherche en sciences sociales

5 | 1990

Conjuguer stratégies et territoires ?

Politique, stratégies et tactiques dans la dynamique d'un espace urbain : l'exemple de Brasilia

Michel Rochefort et Monique Roussel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/strates/1397>

ISSN : 1777-5442

Éditeur

Laboratoire Ladyss

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 1990

ISSN : 0768-8067

Référence électronique

Michel Rochefort et Monique Roussel, « Politique, stratégies et tactiques dans la dynamique d'un espace urbain : l'exemple de Brasilia », *Strates* [En ligne], 5 | 1990, mis en ligne le 16 mars 2007, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/strates/1397>

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Tous droits réservés

Politique, stratégies et tactiques dans la dynamique d'un espace urbain : l'exemple de Brasilia

Michel Rochefort et Monique Roussel

- 1 La fondation de Brasilia, la nouvelle capitale du Brésil, au début des années soixante, fournit un exemple type d'une stratégie territoriale. Mais son évolution au cours de ses trente années d'existence montre les limites imposées au planificateur par le jeu des divers acteurs individuels impliqués dans la réalisation de ce vaste ensemble urbain. En effet, le dualisme qui caractérise la société brésilienne par suite du mode de développement qui prévaut depuis les années trente¹ n'a pas manqué de peser sur la dynamique de cet espace pourtant totalement planifié à l'origine.
- 2 La création et la réalisation d'un nouvel espace urbain mettent en jeu trois types d'actions bien distinctes :
- 3 – une **politique appliquée à un territoire**, c'est-à-dire un choix préalable de très grandes options : site et situation de la ville, choix des activités fondamentales, choix d'une « société urbaine ».
- 4 – de **stratégies territoriales**, c'est-à-dire des séries d'actions coordonnées visant à réaliser globalement les grandes options de la politique par les services de planification, ou à les modifier par des pressions collectives et organisées d'un groupe social hostile au projet du planificateur.
- 5 – des **tactiques** plus ou moins immédiates d'acteurs individuels qui influent sur l'organisation de l'espace par le jeu de leurs intérêts fonciers ou immobiliers, par leur conception de la vie en ville ou par leur besoin primaire de trouver un abri.
- 6 La dynamique de l'espace urbain résulte finalement de l'interrelation entre ces forces plus ou moins contradictoires : les stratèges doivent perpétuellement adapter leurs stratégies à ces tactiques divergentes qui entravent la réalisation d'une organisation globale de l'espace en fonction d'une finalité définie.

- 7 Pour confronter cette position théorique à une réalité concrète, Brasilia constitue un exemple particulièrement parlant. Sa création résulte d'une stratégie territoriale globale totalement définie par la projection dans l'espace de la conception du stratège concernant la société. Brasilia est le produit d'une stratégie territoriale explicite de la part d'un planificateur qui a été chargé par le Président de la République de réaliser la capitale, la ville du futur dans le cadre du Brésil en cours de modernisation. Certes, il nous est impossible de résumer ici tous les aspects de cet exemple. Nous nous contenterons d'examiner les modalités de réalisation des zones résidentielles et le jeu des différents acteurs dans la production de ces logements. La réflexion plus générale sur les concepts utilisés n'apparaîtra qu'aux détours et à la lumière de cette analyse d'une réalité à laquelle nous tentons de rester fidèles et dont la compréhension reste le but essentiel de notre recherche. Le stratège, à Brasilia, dispose au départ de moyens exceptionnels, puisqu'il a la maîtrise d'un territoire qui va être entièrement exproprié en ce qui concerne le Plan Pilote, c'est-à-dire qui élimine l'acteur-« propriétaire foncier ». Ce n'est pas vrai pour le reste du District Fédéral. En effet, il est essentiel de rappeler la division territoriale de cet espace : le Brésil étant un État Fédéral, le District Fédéral constitue un territoire politiquement indépendant des États et relève directement de la nation. En son sein, le Plan Pilote a été conçu pour la construction de la ville de Brasilia. Le District Fédéral est entouré par des États régis par le droit commun.
- 8 La première stratégie du planificateur a été de faire une ville du futur dans le Plan-Pilote, c'est-à-dire dans un endroit où il n'y a plus de propriété foncière, donc pas d'acteurs individuels. Il est maître du terrain sur lequel il projette son idée de la ville. Les résidences principales sont conçues pour une société peu différenciée socialement – ce qui laisse songeur quand on connaît la société brésilienne – où tout le monde vivra dans des structures territoriales organisées par unité d'îlots, appelée le super-quadra. Celui-ci comprend un certain nombre d'immeubles de quatre ou six étages, disposés autour d'un espace central de convivialité, où sont implantées une école et des installations de loisirs pour les enfants et où les voitures ne passent pas. Brasilia, espace habité, est donc une succession de super-quadras. Des éléments de différenciation sociale sont cependant prévus, puisque certains super-quadras sont destinés à des gens relativement modestes et comportent des petits appartements sans ascenseur pourvus d'un confort minimum – à savoir tout de même une salle de bains et deux ou trois pièces – tandis que dans d'autres super-quadras on trouve des appartements relativement luxueux, de cinq ou six pièces, deux ou trois salles de bains et un grand living. Au-delà des « ailes de l'avion » sur les bords extérieurs du lac, on prévoit des lots pour des résidences secondaires, mais pas de pont entre Brasilia et ces rives extérieures, afin que les gens qui sortent de la ville en fin de semaine le fassent par les bords du lac.
- 9 Mais, très vite, deux forces divergentes vont se dégager. Deux groupes d'acteurs apparaissent, toutefois sans stratégie explicite. Ce sont soit des gens qui ne se sentent pas bien dans les projets du stratège – les riches –, soit des gens qui n'y trouvent pas de place – les pauvres. Les premiers ne trouvent pas dans les super-quadras une résidence qui leur convient ; aussi vont-ils envahir les zones de résidences secondaires, en achetant des lots et en y construisant des résidences principales. Progressivement naîtra un quartier fait d'initiatives individuelles, de « tactiques », qui consistent, sur des lots destinés aux résidences secondaires, à réaliser de grandes villas de résidence principale. Les pauvres arrivent de plus en plus vite à Brasilia, parce que dans le contexte brésilien, la capitale représente un espoir d'emploi : il y a un afflux de migrants, qui dépasse très vite la

capacité d'absorption du chantier de construction de la ville. En dehors du Plan Pilote avait été prévue, pour loger les ouvriers du chantier, une cité provisoire qui devait être détruite à l'inauguration de Brasília. En fait, au moment de cet événement, non seulement la cité n'est pas détruite, mais très vite des invasions se produisent à l'intérieur du Plan Pilote ; des terrains sont occupés par des gens qui, sans avoir le droit de s'y installer, y construisent leur baraque. Ainsi apparaissent des favelas qui vont compromettre la réalisation du Plan Pilote. Au bout de quelques années, le stratège considère qu'il ne peut pas laisser son « espace de prestige », sa ville du futur, envahie par ces pauvres. Il modifie sa stratégie et propose alors de réserver le Plan Pilote aux couches sociales pourvues de moyens suffisants pour y accéder et de réaliser des villes satellites pour tous les exclus.

- 10 Cette deuxième stratégie des villes satellites relève d'une conception qui est, cette fois, adaptée aux pauvres : des grandes avenues certes, mais des petits lots, sur lesquels est accordé le droit de bâtir des maisons de 24 ou 36 m². Cet univers extrêmement monotone – les Brésiliens ont, un moment, parlé de camps de concentration planifiés – est constitué de files interminables de petites maisons, toutes semblables. Mais le planificateur se heurte alors à un deuxième problème : le District Fédéral n'est pas entièrement exproprié. Aussi doit-il tenir compte d'un autre acteur qui n'a pas d'autre objectif que d'obtenir le meilleur prix pour son terrain : l'ancien fazendeiro, l'ancien propriétaire agricole. Pour déterminer la localisation des villes satellites, le planificateur est obligé, non pas d'avoir une stratégie territoriale parfaitement organisée, mais une stratégie territoriale adaptée à ces acteurs nouveaux que sont ces propriétaires, qui essaient de tirer le meilleur prix de leurs terrains. Certains de ces derniers, plus puissants que les autres, parviennent à faire durer les procédures d'expropriation. Aussi les villes satellites sont-elles localisées là où le planificateur dispose de terrains expropriés. Elles se trouvent donc à une certaine distance du Plan Pilote, au-delà d'un espace vert, espace de protection du prestige : elles sont situées à 20 kilomètres, voire 50 kilomètres de la ville, ce qui pose un problème pour les gens qui viennent y travailler quotidiennement. Quant aux riches, le stratège accepte finalement d'admettre leur installation résidentielle sur les rives du lac et modifie simplement ses plans en faisant des ponts, afin que les habitants ne soient pas trop handicapés pour venir travailler dans la partie fonctionnelle du Plan Pilote.
- 11 On obtient donc une deuxième organisation de l'espace, par suite de ces tactiques individuelles, de ces besoins individuels des pauvres et des riches qui ont infléchi la stratégie originelle. Surviennent alors de nouveaux acteurs. Après 1964, on procède à une certaine libération de la propriété immobilière et foncière à Brasília. Mais l'obligation d'obéir au plan directeur demeure et le stratège reste maître de la répartition des grandes masses dans l'espace. Chaque habitant devient propriétaire de son lot, de sa maison, de son appartement et peut donc les revendre. Or la demande de logement étant, à Brasília, toujours très supérieure à l'offre, il en résulte une nouvelle dynamique de l'espace, faisant entrer en jeu la promotion foncière et immobilière et les intérêts des propriétaires. La classe moyenne basse ne pourra plus rester dans le Plan Pilote, pourtant fait pour elle dans les super-quadrados, et ira chercher des logements moins chers dans les premières villes satellites, dans lesquelles les pauvres vont vendre leurs lots, acceptant d'aller s'installer plus loin. Il se développe alors un processus en chaîne : ceux qui habitaient déjà plus loin vont aller encore plus loin ; ils vont vendre aux moins pauvres et n'auront plus d'autre solution que d'aller s'installer au-delà du District Fédéral, c'est-à-dire d'échapper au schéma du plan. En effet, les expulsions sanctionnent toujours les installations

spontanées à l'intérieur du Plan Pilote. D'après les enquêtes, il ne semble pas qu'il y ait, de la part de cette population pauvre, réflexion et anticipation : les gens n'ont pas le choix, ils partent au loin parce qu'ils vendent leur maison et récupèrent ainsi un petit pécule. Ils s'éloignent à vingt ou trente kilomètres, sans se poser de questions. Une fois réinstallés, ils se trouvent confrontés au coût de transport, à la durée du trajet, à la fatigue... Ils affrontent des problèmes de territorialité, sans avoir de véritable stratégie pour tenter de les résoudre. L'urgence de diminuer le poids de la misère leur fait choisir une solution immédiate. Ils deviennent par là les acteurs involontaires du changement social dans l'espace périurbain, car leurs « motivations financières » entraînent un déplacement spatial. Ils sont ensuite victimes de ces mutations de logement, faute d'avoir élaboré une véritable stratégie dans le choix de leur résidence, en fonction des données territoriales de leur vie et particulièrement de leurs lieux de travail.

- 12 Cette nouvelle série d'actions ne va pas modifier l'organisation générale de l'espace mais le contenu social des différentes unités prévues, puisque les super-quadrans vont abriter la classe moyenne supérieure ; les premières villes satellites, la classe moyenne inférieure ; les autres villes satellites, les moins pauvres des pauvres, et les plus pauvres des pauvres vont se retrouver chassés à 80 kilomètres dans les lotissements clandestins et les bidonvilles situés à l'extérieur du District Fédéral. Mais quand on est pauvre, il est presque impossible de vivre avec des trajets quotidiens de 80 kilomètres en autobus pour trouver à l'intérieur du Plan Pilote un emploi très mal rémunéré dans le secteur informel, une occasion de survie, une « opportunité de travail ». Aussi les pauvres exercent-ils une énorme pression pour revenir dans les zones du Plan Pilote qui ne sont pas utilisées par l'habitat et s'y installer. Ces nouvelles « invasions » se manifestent en particulier près du barrage, situé à la limite du Plan Pilote. De nouveaux rapports de force se développent, car il n'est possible ni d'empêcher ces gens de s'installer, ni de les expulser ; il est en effet beaucoup plus difficile, aujourd'hui, d'expulser les pauvres dans les grandes villes du Brésil. Dans presque toutes les autres grandes villes, des politiques de fixation des pauvres et d'amélioration de leur habitat sont mises en œuvre. À Brasília jusqu'à ces dernières années, la stratégie territoriale de prestige a résisté à cette nouvelle politique sans empêcher, toutefois, l'installation de 30 000 personnes dans le bidonville de Paranoã. Pour la première fois, au lieu de les expulser, on cherche à les reloger.
- 13 Si on veut tenter de comprendre, de lire ces formes d'organisation de l'espace urbain et suburbain dans leur dynamique spatiale, il est donc intéressant de garder le mot de **stratégie territoriale** pour les actions qui relèvent d'une **conception globale de l'organisation de l'espace**, qui est nécessairement une conception de la société, puisqu'on parle d'espace habité. Il convient alors d'opposer cette notion de **stratégie territoriale** à l'action, aux actions très nombreuses et non coordonnées de divers acteurs qui ont des **tactiques individuelles**, et qui tentent de remettre perpétuellement en cause les résultats escomptés de la stratégie territoriale et l'obligent à s'infléchir en fonction de rapports de force en perpétuelle dynamique. Dans le cas de Brasília, qui constitue un ensemble territorial destiné originellement à être l'expression d'une conception théorique de la ville du futur, ce sont finalement les propriétaires terriens antérieurs, les habitants pauvres, les habitants riches et les spéculateurs immobiliers qui ont progressivement façonné un espace urbain beaucoup plus complexe que celui qui aurait dû résulter de la stratégie initiale, et finalement plus proche de la réalité sociale d'aujourd'hui. Certes, cet exemple est particulièrement parlant parce qu'il oppose de façon simple les différents acteurs. On peut pourtant penser qu'en face de réalités plus

complexes dans la perpétuelle confrontation entre espaces et sociétés, la distinction des trois catégories proposées d'actions sur l'espace peut fournir un cadre intéressant pour comprendre les dynamismes spatiaux et les formes qui en résultent.

NOTES

1. Cf. dans ce numéro de *STRATES* : LADEFROUX Raymonde, « Acteurs sociaux et stratégies au Brésil ».

RÉSUMÉS

La création de la nouvelle capitale fédérale du Brésil résulte d'abord d'un choix de gouvernement, d'une politique qui a décidé de sa localisation au sein du territoire national. Mais divers autres acteurs, agissant souvent au coup par coup, perturbent progressivement le schéma initial et contraignent le planificateur à changer de stratégie.

Policies, strategies and tactics in the context of urban space: the case study of Brasilia.

The decision to create a new federal capital of Brazil came firstly from the government, from a policy which chose the location in the heart of the national territory. However, additional factors, often appearing one after the other, gradually interfered with the initial plan and therefore forced the planners to adopt new strategies.

INDEX

Mots-clés : espace urbain, Stratégie territoriale, politique territoriale, Acteurs du changement urbain, Discrimination sociale

Keywords : Territorial strategy, territorial policy, Factors of urban changes, Social discrimination, Urban space

AUTEURS

MICHEL ROCHEFORT

Professeur à l'Université Paris I et Président du Comité scientifique du Département Recherche pour le Développement du ministère de la Recherche, il dirige de nombreux travaux sur les problèmes urbains dans les grandes villes du Tiers Monde. Il a récemment dirigé le numéro de la revue *Tiers Monde* consacré aux « Problèmes généraux du logement des pauvres dans les villes du Tiers Monde » (n° 116, 1988).

MONIQUE ROUSSEL

Ingénieur au CNRS, elle poursuit des recherches sur la périurbanisation et le logement des pauvres dans les grandes villes du Brésil, en insistant sur le rôle croissant des associations de quartiers dans l'évolution de l'habitat. Elle a publié « Favelas et pouvoir municipal à Sao Paulo : de la répression à la tolérance ». (*Tiers Monde*, n° 116, 1988).